

## La contribución de la sociedad civil al proceso de construcción de la educación nicaragüense: el caso de la Ley General de Educación

Miguel De Castilla Urbina\*

*Resumen.* - Este ensayo se presenta en dos partes. En la primera se describen los *Fundamentos Constitucionales de la Educación en Nicaragua*, y se pasa revista a la temática educativa nicaragüense desde la Constitución de Cádiz de 1812 hasta la Constitución de 1987. La segunda parte está dedicada expresamente a la *Ley General de Educación* de la República de Nicaragua, que a diciembre del año 2000, todavía espera ser aprobada en la Asamblea Nacional. Esta parte ha sido dividida en tres secciones, la primera referida a los Antecedentes cercanos y lejanos de la idea de una Ley General de Educación para Nicaragua; en la segunda se presenta una síntesis de los criterios de las Organizaciones Civiles del Sector Educativo Nicaragüense, sobre los dos Anteproyectos de Ley General de Educación presentados ante la Asamblea Nacional por el MED y la CGTEN-ANDEN en agosto de 1997; y en la tercera parte, se presentan las consideraciones de las Organizaciones Civiles sobre la situación actual del proceso de formación de la Ley General de Educación y acerca del *Anteproyecto de Ley de Participación Educativa*, introducida por el Gobierno de la República el 18 de mayo del año 2000.

### I. Fundamentos constitucionales de la educación en Nicaragua

Los grandes temas sobre la educación en la Constitución Política de 1987, con sus reformas de 1995, hunden sus raíces en todas las Constituciones Políticas de la historia de Nicaragua.

Temas que hoy, en los días de la globalización capitalista neoliberal, son sometidos a duda, como son el laicismo, la gratuidad de la educación y la responsabilidad del Estado respecto a la misma, son atributos que en Nicaragua recién acaban de cumplir un siglo.

De una revisión a los principales contenidos temáticos de la Educación, en las trece Constituciones Políticas a lo largo del tiempo nicaragüense de 1812 a

1987, es posible determinar tres grandes etapas:

a) *Primera Etapa (de la Constitución de Cádiz a la Constitución de 1893).*

La primera etapa que va de la Constitución de Cádiz de 1812 a la Constitución de 1893 (la Libérrima), está signada principalmente por la presencia de la iglesia Católica en las cosas y quehaceres del Estado en especial de la educación. Es el período en que la Educación es atendida desde el Poder Legislativo. El modelo colonial de educación vive sus días de gloria y de crisis profunda e irreversible, y se gesta y funda la organización del Sistema Escolar nicaragüense como lo conocemos en la actualidad. Se decretan los primeros regla-

\* Investigador IDEUCA

mentos sobre diferentes aspectos de la organización y del funcionamiento del sistema, se clausura el modelo colonial de Universidad y se inaugura el modelo napoleónico, aún vigente en la actualidad.

b) *Segunda Etapa (de la Constitución de 1893 (Zelaya) a la de 1974 (Somoza Debayle-Agüero Rocha).*

Aspectos fundamentales de la Educación en las Constituciones durante este período y que a las puertas de un nuevo siglo conforman parte del Capítulo V de la Constitución de 1987 dedicada a la educación y la cultura, son los siguientes:

a) Constitución Política de 1893.

- La responsabilidad del Estado respecto a la Educación de la población.
- La gratuidad y obligatoriedad de la Educación.
- El laicismo. El Estado de Nicaragua es un Estado laico.
- La Libertad de Enseñanza.

b) Constitución Política de 1948.

- El Magisterio es Carrera Pública, y su ejercicio en los Centros Escolares Públicos y Privados, implica el goce de un conjunto de derechos.
- Las profesiones y los títulos que los respaldan emitidos por las Universidades Públicas y Privadas del nacionales y extranjeras.

c) Constitución Política de 1950 y sus Reformas de 1966.

- La Educación como obligación de los padres de familia;
- Los beneficios a que da derecho la carrera del magisterio son los siguientes: inamovilidad en el cargo; ascenso y promoción en la carrera; sueldo básico mínimo; jubilación proporcional; vacaciones retribuidas; mejoramiento profesional.
- El Estado promoverá la Educación Secundaria y Superior y la Educación Técnica agrícola e industrial.
- La Autonomía Universitaria y la asignación del dos por ciento del Presupuesto para la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua.

d) Constitución Política de 1974.

- Las funciones y papeles de la educación respecto a la formación en valores democráticos.
- La obligación del Estado de erradicar el analfabetismo.
- La Educación Privada o particular.

d) *Tercera Etapa (La Constitución de 1987, de la Revolución Sandinista y sus Reformas de 1995).*

Aspectos fundamentales de la Constitución de 1987 fueron:

- El concepto integral e integrador de la Educación y la Cultura.
- La gratuidad de la Educación Secundaria en los Centros del Estado.
- El seis por ciento del Presupuesto de Ingresos y Egresos del país para la Educación Superior Pública y de Servicio Público.

No obstante, lo que provoca ruptura entre el pasado libero-conservador y la Constitución Sandinista de 1987, es la definición de la filosofía de la Educación Nacional, elevada por primera vez a rango constitucional en los artículos 116 y 117 de la Constitución Política de la República de Nicaragua.

Estos son los siguientes:

Art. 116. La Educación tiene como objetivo la formación plena e integral del nicaragüense; dotarlo de una conciencia crítica, científica y humanista; desarrollar su personalidad y el sentido de su dignidad y capacitarlo para asumir las tareas de interés común que demanda el progreso de la nación; por consiguiente, la educación es factor fundamental para la transformación y el desarrollo del individuo y la sociedad.

Art. 117. La educación es un proceso único, democrático, creativo y participativo que vincula la teoría con la práctica, el trabajo manual con el intelectual y promueve la investigación científica. Se fundamenta en nuestros valores nacionales, en el conocimiento de nuestra historia, de la realidad, de la cultura nacional y universal y en el desarrollo constante de la ciencia y de la técnica; cultiva los valores propios del nuevo nicaragüense, de acuerdo con los principios establecidos en la presente Constitución, cuyo estudio deberá ser promovido.

Esos dos artículos de la actual Constitución Política, tienen su origen en la *Consulta Nacional para la definición de Fines, Principios y Objetivos de la Educación en Nicaragua*, realizada en febrero de 1981.

## II. La ley general de educación

Lo anterior es la historia de la legislación educativa nicaragüense, observada desde el nivel más global y macro de las Constituciones Políticas del país a través de su historia.

Pasemos revista ahora a los aspectos específicos de la Ley General de Educación.

Para abordarlos, los dividiremos en tres grandes áreas temáticas:

- Antecedentes lejanos y cercanos al proceso de elaboración y discusión de los Anteproyectos de Ley que actualmente se encuentran en la Asamblea Nacional y que fueron presentados por el Ministerio de Educación y la Confederación General de Trabajadores de la Educación de Nicaragua (CGTEN-ANDEN).
- Criterios de las organizaciones civiles sobre la propuesta del Ministerio de Educación acerca de la Ley General de Educación Básica y Media (Agosto 1997) y la propuesta de la CGTEN-ANDEN de Ley General de Educación (Agosto de 1997).
- Situación actual del proceso de formación de la Ley General de Educación, cuyos Anteproyectos reposan desde hace tres años en la Asamblea Nacional.

### 1. Antecedentes

#### 1.1. Antecedentes lejanos

La primera Ley General de Educación de Nicaragua fue dictada en 1851. Se

llamó Ley Orgánica de Educación.

En 1894 se decreta la *Ley Fundamental de Instrucción Pública*, un año después de iniciada la Revolución Liberal y de aprobada la Constitución del 93, que estableció la gratuidad y la obligatoriedad de la enseñanza y la educación laica en Nicaragua.

Por sus novedades y por las enseñanzas que ofrece, exponemos las principales disposiciones de aquella Ley porque, eventualmente, podrían adaptarse a la realidad educativa, económica y social, presente y futura del país.

a) *Sobre la estructura, la laicidad, la gratuidad y la obligatoriedad de la educación*

El art. 1 y los artículos 4 y 5 de la Ley, a la letra expresan:

"Art. 1- La enseñanza reconocida por el Estado es laica y se compone de primaria, intermedia y profesional.

Artículo 4- El cumplimiento de la obligación impuesta en el artículo anterior, no se exigirá, sino cuando en el radio de dos kilómetros del hogar del niño, hubiere escuela pública establecida, o que el niño, antes de los trece años, poseyere como mínimo de conocimientos las asignaturas siguientes: la Lectura, Escritura, las cuatro reglas de Aritmética, Sistema Métrico Decimal en toda su extensión, Instrucción moral y cívica, Nociones de Agricultura, elementos de Gramática práctica, Geografía e Historia de Nicaragua y de Centroamérica".

Tres de los temas que han estado en el debate desde 1990 fueron discutidos y

solucionados hace más de cien años en nuestro país: la estructura del sistema escolar, la laicidad de la educación y la gratuidad de la educación primaria.

La estructura del sistema educativo durante el período de la Revolución Liberal encabezada por José Santos Zelaya, y que aparece normada en la Ley, era la siguiente: Educación Primaria; Educación Intermediaria o Educación Media como se le conoce en la actualidad, y Educación Profesional, o Educación Superior o Universitaria. Solamente el llamado nivel Preescolar o Preprimaria, o el nivel de Posgrado (maestrías y doctorados) estaban ausentes en aquella Ley a consecuencia del bajo nivel de desarrollo cultural de la sociedad nicaragüense de fines del siglo XIX.

La gratuidad de "la enseñanza primaria costada por el Estado", y su contraparte natural, la obligatoriedad, definidas en los artículos 4 y 5 de la Ley, apuntaban directamente al corazón de ese cáncer social que ha acompañado a nuestro empobrecido país durante todo el siglo XX: el analfabetismo. El artículo 8 se encaminaba al mismo propósito, al disponer que en las cabeceras departamentales deberán crearse uno o más "jardines de infantes" (preescolares); escuelas para adultos en cuarteles, cárceles y otros establecimientos donde se encuentren al menos cuarenta adultos ineducados (analfabetos); escuelas ambulantes para la población rural dispersa y escuelas nocturnas para ambos sexos.

El laicismo, definido en el artículo No. 1 de la Ley, expresaba el carácter anticlerical de la Revolución Liberal, que hacía un corte transversal entre el

pasado de la educación colonial de fuerte énfasis monástico y el futuro.

*b) Sobre los Maestros*

Los artículos 10 y 11 de la Ley expresaban lo siguiente:

"Art. 10 - Los profesores de enseñanza en todos sus grados previo el examen de ley, serán inamovibles y sólo podrán ser removidos en las condiciones que el Poder Ejecutivo exprese en la Ley reglamentaria, la cual no podrá variar en esta parte.

Art. 11 - Los profesores y maestros titulados que después de diez años de servicios escolares consecutivos se viesen en la imposibilidad de continuar ejerciendo sus profesiones por enfermedad, gozarán de una pensión vitalicia igual a la mitad del sueldo que percibían. Si los servicios hubieren alcanzado a quince años tendrán de pensión las tres cuartas partes de su sueldo; pero los que hubieren servido veinte, teniendo ya la edad de cincuenta años, podrán retirarse, si así lo desearan con derecho a la pensión y mientras vivan".

Hace un siglo, el Estado nicaragüense garantizaba a los maestros inamovilidad en el cargo y jubilación después de veinte años de servicio y cincuenta de edad. Como se conoce, actualmente, la situación social de los educadores nicaragüenses de los Niveles de Preprimaria, Primaria y Media, en cuanto a los niveles salariales y a la protección social de parte del Estado, es la más baja de América Latina. El maestro es el factor fundamental de la calidad de la educación. Sin él, poco o nada es posible en el terrero educativo

escolar. Un problema cuya solución no acepta postergaciones ni dudas.

*c) Sobre la Educación Superior*

La Educación Superior ha estado presente en el actual debate sobre la Ley General de Educación. No porque de su reforma y transformación hayan de derivarse importantes cuestiones jurídicas; sino porque un sector del Consejo Nacional de Universidades, como órgano rector de la Educación Superior, mantiene la posición de que este subsistema no debe ser parte de esta Ley, por temor a que si lo incluye, la Ley de Autonomía de las Instituciones de Educación Superior (Ley 89 de abril del 2000) sea reformada y, con ello, se lastime esta autonomía.

¿Cuál era el lugar de la Educación Superior nicaragüense en la Ley Fundamental de Instrucción Pública de 1894?

Igual a casi todas las actuales Leyes Generales de Educación de América Latina, la Educación Superior integraba aquella Ley fundadora. La diferencia era que lo hacía con el nombre de enseñanza profesional.

Los artículos 25 y 28 de la Ley definían el objetivo y las carreras que integraban este nivel educativo, así:

"Art. 25 - La enseñanza profesional es la que tiene por objeto acondicionar debidamente el espíritu para comprender y juzgar de los hechos de un orden determinado que constituye una o más Ciencias. Art. 28 - La enseñanza profesional comprende: los Doctorados en Letras, Ciencias Físico - Matemáticas,

Ciencias Químico Naturales, Derecho, Medicina y Cirugía; Farmacia e Ingeniería y además: Notario y Enseñanza Normal".

En 1933 se creó el Primer Consejo Nacional de Educación, que era nombrado por la Secretaría de Instrucción Pública, escogiendo sus miembros entre educadores de reconocida competencia. Entre sus funciones estaba revisar los planes y programas de estudio. El cargo en el Consejo era *ad honorem* y para ser miembro se necesitaba ser nicaragüense.

Contemporáneamente, a partir de los años sesenta y hasta en la actualidad, los instrumentos jurídicos que han normado los diferentes niveles educativos atendidos por el Ministerio de Educación, han sido los Reglamentos de Educación Primaria y Educación Media. En cuanto a la Educación Superior, a partir de 1958, la UNAN y todas las Universidades privadas y públicas que habrían de venir, establecieron sus propias Leyes Orgánicas, hasta que en 1980, mediante Decreto, se crea el CNES y en 1990, abril, la Asamblea Nacional aprueba la Ley de Autonomía de las Instituciones de Educación Superior.

### 1.2 *Los antecedentes cercanos*

a) A mediados de 1985, durante una de las asambleas de consulta que hiciera en Managua la Asamblea Nacional para la redacción de la Constitución que se aprobaría en Enero de 1987, un participante preguntó sobre la necesidad de Leyes protectoras del ejercicio profesional de algunos sectores o que dieran estabilidad a quienes las ejercen. Se

refería a la educación. La respuesta fue que cualquier Ley que normara el quehacer educativo nacional, aprisionaría las fuerzas, creatividad e iniciativa de los sectores sociales involucrados y obstaculizaría el proceso de transformaciones y de posesionamiento de su educación. El asunto no se volvió a tocar porque en aquel momento parecía inapropiado o fuera de contexto.

b) Hubo que esperar a que en 1988, en una Reunión entre la Asociación Nacional de Educadores de Nicaragua ANDEN y el MED se propusiera, por primera vez, la necesidad de la Ley como urgente y real.

En este contexto, ANDEN solicitó a las Asociaciones homólogas de otros países copias de sus Leyes Generales de Educación y nombró a dos personas para preparar el primer borrador de la Ley.

El borrador fue preparado, pero nunca fue consultado ni aprobado.

c) Tras la derrota electoral del FSLN de Febrero de 1990, en marzo se realizó en ANDEN una reunión urgente para tomar decisiones sobre la Ley. En esa Reunión, la mayoría opinó que lo que se necesitaba con urgencia no era una Ley General de Educación, sino una Ley de Carrera Docente que protegiera la estabilidad en su cargo a los maestros.

d) De este modo, se desprendió del borrador de la Ley General de Educación redactado en 1989 el capítulo dedicado a los maestros, y se convirtió en insumo de la propuesta de

Ley de Carrera Docente que fue presentada por ANDEN en abril a la Asamblea Nacional. Esta Ley no fue aprobada, pero sí lo fue la Ley de Autonomía de las Instituciones de Educación Superior Ley 89.

La Ley de Carrera Docente fue aprobada el 10 de Octubre de 1990 y reglamentada en 1991, y desde entonces algunos de sus artículos son protestados por las Organizaciones Magisteriales, especialmente los relacionados con los "cargos de confianza".

- e) En abril-marzo 1995, ANDEN y la Confederación Nacional de Maestros de Nicaragua (C.N.M.N.), Realizan una huelga nacional y una de sus cinco peticiones es la necesidad de una Ley General de Educación.
- f) En diciembre de 1995, ANDEN nombra a un equipo técnico jurídico para que, retomando el borrador de 1989 y teniendo como insumos a las Leyes de otros países, formule un nuevo borrador de la Ley General de Educación, de acuerdo a las nuevas circunstancias políticas, económicas y sociales del país.

En julio de 1996, ANDEN se transforma en la Confederación General de los Trabajadores de la Educación de Nicaragua CGTEN-ANDEN y, en su Congreso constitutivo, se propone pasar de la demanda de una Ley a la propuesta de una Ley General de Educación.

La Fundación "José Martí" de Alemania apoya a ANDEN en esta empresa. En marzo de 1997 la Ley está lista.

Se redactaron tres borradores y se consultó a diferentes sectores y personalidades del campo educativo nacional.

A fines de agosto de 1997, el Anteproyecto se introdujo ante la Asamblea Nacional con el nombre de *Anteproyecto de Ley General de Educación*.

- g) Por su parte, el Gobierno de la Unión Nacional Opositora U.N.O. reconoce las exigencias de ANDEN y la C.N.M.N. de marzo de 1995, e inicia no sólo la formulación de un Anteproyecto, sino la del fortalecimiento y elevación del perfil, prestigio y status del Consejo Nacional de Educación.

Lo curioso es que esta tarea no la asume el MED, sino la Vice-Presidencia de la República encabezada por la Maestra Julia Mena que, en la búsqueda por hacerle un espacio legítimo a su cargo, decide llenarlo con lo que mejor manejaba y por lo que se le reconocía socialmente: el ámbito educativo. En este orden, nombra a una persona para que, desde el cargo de Asesor, formule un Plan para la elaboración de una Ley General de Educación.

En Mayo de 1996, el Plan estaba listo. No obstante, el contexto no era propicio. En octubre habría elecciones generales y los diputados andaban ocupados en otras tareas, en especial la de conseguir votos para sus Partidos en las Elecciones. En consecuencia, el Plan de la Vice-Presidente se quedó en propuesta.

h) Ante esta situación, el MED hizo a un lado el Plan de la Vice-Presidencia y se propuso confeccionar su propio Anteproyecto de Ley.

- Se nombró a una persona líder para este proceso.
- Se consiguió financiamiento en el Banco Mundial y la A.I.D.
- Se realizaron diversos FOROS de consulta en algunas cabeceras departamentales del país.
- Y a fines de agosto de 1997, el Anteproyecto fue presentado ante la Asamblea Nacional, con el nombre de *Anteproyecto de Ley General de Educación Básica y Media*.

i) Así las cosas, a fines de agosto de 1997, en la Asamblea Nacional esperaban la discusión dos anteproyectos de Ley General de Educación: uno introducido por el Gobierno de la República a nombre del Ministerio de Educación, y otro introducido por la organización magisterial Confederación General de los Trabajadores de la Educación de Nicaragua, CGTEN-ANDEN.

j) Entre agosto de 1997 y julio de 1998, la Comisión de la Asamblea Nacional que atiende la rama educativa, realizó diferentes consultas para tener criterios acerca de lo que debiera ser la Ley General de Educación. En agosto de 1998, el Ministerio de Educación envió nuevas contribuciones a la elaboración de la Ley. El foco de atención sobre el cual se ponía énfasis en las propuestas de enmienda, estaba relacionado con el modelo de descentralización educativa conocido como *autonomía escolar*.

k) En septiembre de 1998, el Ministro que había impulsado la Ley General de Educación Básica y Media fue dado de baja de la planilla gubernamental y un nuevo Ministro asumió la cartera de Educación y las preocupaciones se trasladaron desde el ámbito de lo jurídico hacia la planificación.

En efecto, en diciembre de 1998, el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD) convocó al Instituto Tecnológico Nacional (INATEC), al Consejo Nacional de Universidades (CNU), a las organizaciones magisteriales y a destacados intelectuales del sector educativo para la elaboración de un Plan Nacional de Educación para un plazo de quince años.

Esta nueva medida de política educativa provocó que la Comisión de Educación, Cultura, Deportes y Medios de Comunicación de la Asamblea Nacional congelara, en los primeros meses de 1999, el proceso de consulta para la redacción del dictamen sobre los Anteproyectos de Ley presentados a su consideración, en Agosto de 1997.

### **1. Criterios de las organizaciones civiles sobre la propuesta del ministerio de educación, acerca de la ley general de educación básica y media (agosto 1997) y la propuesta de la CGTEN-ANDEN de ley general de educación (agosto de 1997)**

Entre enero y junio de 1998, el Foro de Educación y Desarrollo Humano de La Iniciativa por Nicaragua, fundado en febrero de 1996, con el apoyo del

Programa UCA-PREAL, realizó un Foro Nacional y Tres Talleres Regionales en Managua, León, Matagalpa y Jinotepe (Carazo) con la participación de ciudadanos de esos departamentos y de los departamentos aledaños, sobre el Anteproyecto de Ley General de Educación Básica y Media presentado por el Ministerio de Educación, y el Anteproyecto de Ley General de Educación, presentado por la CGTEN-ANDEN a fines de Agosto de 1997.

Los principales acuerdos a que, por unanimidad, llegaron los participantes en estos Talleres, fueron los siguientes:

1. En todos los Talleres se señaló la necesidad imperante de la formulación de una Ley General de Educación que comprenda todos los subsistemas de la educación nacional: Básica, Media, Técnica y Superior. Ambos anteproyectos son de naturaleza distinta: uno se refiere a dos subsistemas de educación, Básica y Media; y el otro, se refiere a todo el sistema de la educación nacional.

2. En todos los Talleres se planteó que los artículos 6 y 10 del Anteproyecto MED, referidos al acceso a la educación, violan preceptos constitucionales. La Constitución Política señala que "el acceso a la educación es libre e igual para todos los nicaragüenses". Sin embargo, en estos artículos se limita este acceso al señalar en el Arto. 6 que "toda persona tiene derecho a recibir educación de acuerdo a sus capacidades" y en el Arto.10 ratifica esta limitación "solo a quienes demuestren capacidades de aprovecharla".

3. En todos los Talleres se planteó la preocupación sobre el financiamiento

de la educación, ratificando que esta es "gratuita y obligatoria en los centros del estado" y que "nadie puede ser excluido en ninguna forma de un centro estatal por razones económicas" (arto. 121 Cn). En este sentido el arto. 12 de la propuesta del MED establece que "la enseñanza primaria es gratuita en los Centros del Estado sin perjuicio de las contribuciones voluntarias que puedan hacer los padres de familia y la comunidad" y el arto.13 establece que los "beneficiarios de la educación están en la obligación de retribuirlos con sus servicios a la sociedad". Ambas propuestas fueron consideradas violatorias de la Constitución.

4. En todos los talleres, se expresó que es necesaria la interpretación correcta sobre el contenido del arto. 15 de la propuesta del MED, que establece que la educación es laica en los centros del Estado y que, tanto en estos como en los centros privados dedicados a la enseñanza y de orientación religiosa, podrán impartir esta materia de forma extracurricular. Esta propuesta fue considerada violatoria a lo establecido en el arto. 124 Cn., que aunque establece que "la educación es laica" en los centros del Estado, no establece que pueda impartirse la materia de religión de forma similar que en los centros privados.

5. Un balance final sobre los artos. del 1 al 33, denota que en todos los Talleres se planteó que los artículos de esta propuesta referidos al acceso, la gratuidad, el financiamiento y la responsabilidad del Estado respecto a la educación, son violatorios a los definidos en la Constitución Política de la República de Nicaragua.

6. En todos los Talleres se expresó, en relación al arto.34, referido a las características del Sistema Educativo, que éste debe estar orientado hacia la formación integral y progresiva de los nicaragüenses y se propuso agregar que la democracia a la que se refiere este artículo, debe ser participativa, para ir estableciendo la igualdad de oportunidades.

7. En el artículo 35, referido a los principios de la política educativa, en todos los Talleres se planteó que la educación es un proceso continuo y permanente que no concluye con la Educación Técnica ni Superior, sino con la muerte. Por lo tanto ambos niveles de educación deben ser considerados como parte del aprendizaje de los ciudadanos nicaragüenses y no como la etapa final. Se propuso agregar tres incisos sobre estos principios: priorizar el humanismo como el primero de los principios; la responsabilidad del Estado y la sociedad, entendida como la participación conjunta en la elaboración de políticas; y la equidad, entendida como la igualdad de oportunidades para que todos los nicaragüenses tengan acceso a la educación.

8. En el capítulo referido a los Métodos y Recursos de la Educación Nicaragüense, en todos los talleres se ratificó la responsabilidad del Estado en aportar los recursos educativos a los centros públicos, sin perjuicio de las contribuciones que voluntariamente los padres de familia puedan aportar para garantizar el éxito de los métodos didácticos, en razón de la calidad y relevancia del proceso enseñanza-aprendizaje. Se aportó sobre la necesidad de que en el arto. 39 se

ratifique el papel del Estado en cuanto a que no solamente es el facilitador de procesos o gestiones, sino el que establece la cooperación entre las instituciones públicas y privadas.

9. En todos los talleres consideraron agregar como componentes del currículo (arto. 41), la administración y planificación de la educación y la formación de recursos humanos. El currículo debe asegurar el cumplimiento de los Fines, Objetivos y Principios de la Educación establecidos en la Constitución Política.

10. En todos los Talleres se consideró (arto. 42 MED) que la investigación educativa y cultural no puede quedar subordinada y limitada a las dependencias especializadas del Ministerio de Educación. Esta debe realizarse en todos los ámbitos del sector educativo, siendo el maestro, desde el aula de clases, el primer investigador de su entorno, a fin de desarrollar un proceso de enriquecimiento del curriculum.

11. En todos los Talleres los participantes coincidieron al señalar en el arto. 48, inciso f, que uno de los factores que favorecen la calidad de la enseñanza y a la cual debe prestarse atención prioritaria es a la supervisión educativa, y no a la inspección educativa.

12. Sobre el mismo tema de la Evaluación, en todos los talleres se planteó que ninguno de los artículos (54, 55 y 56) se refieren a la planificación como contrapartida del proceso de evaluación. Asimismo, se propone incorporar la autoevaluación en este proceso.

13. Además, todos los talleres sobre el mismo arto.66 consideraron que los incisos a y d son violatorios de la Constitución Política, debido a que se señala como deberes de los educadores observar buena conducta en los centros de enseñanza o fuera de ella, así como la conducta pública y privada.

14. En relación al arto. 67, referido a los derechos de los educadores, en todos los talleres se propuso reflejar en el inciso, el goce de dos días de descanso semanal. El inciso j, se considera violatorio del Convenio Colectivo, ya que establece que los directivos gremiales no gozan de salario para desempeñar su cargo, sin embargo este Convenio establece un monto para permisos sindicales.

15. Respecto a los artos. 76 al 81, referidos a las definiciones de los niveles, ciclos y modalidades educativas, tres de los talleres propusieron retomar los artos. 12 y 13 de la propuesta de la CGTEN-ANDEN, en los cuales se concibe el Sistema Educativo Nacional como una estructura única constituida por subsistemas.

16. En cuanto al arto. 83, referido a los organismos normativos, administrativos y ejecutores del subsistema de educación básica y media, tres talleres plantearon la necesidad de que el Sistema Educativo Nacional tenga un organismo de dirección que vele por el buen funcionamiento de las distintas instancias de cada subsistema. Todos los talleres propusieron retomar los artos. 5 al 70 propuestos por la CGTEN-ANDEN, aunque estos no hacen referencia a las Regiones del Atlántico Norte y Sur del País.

17. En relación al articulado del título IV, en todos los talleres se consideró la incorporación de los otros subsistemas de la educación nacional, pasando a ser el Consejo Nacional de Educación (CNE) el órgano de administración que será responsable de planificar, dirigir y organizar de forma integral e integradora la educación formal y no formal del país, así como proponer, supervisar y evaluar las políticas educativas que deriven del Estado.

18. Asimismo, todos los talleres, propusieron cambiar el nombre del Título IV y dos propusieron eliminarlo. Este artículo se refiere a la responsabilidad del Ministro de Educación en la dirección, organización, administración y control del Ministerio de Educación, debido a que viola los preceptos constitucionales que refieren la participación de la familia, los docentes, las organizaciones sindicales y toda la comunidad educativa.

19. En relación al arto. 139, referido al funcionamiento de los Consejos Escolares, dos talleres consideraron denominar a los centros que son financiados por el Estado, Centros de Educación Pública o Centros del Estado, en los cuales se debe de establecer la elección de los Consejos Escolares de forma democrática en la que cada organización elabore su propio reglamento.

20. Sobre el arto. 142, referido a la integración de los Consejos Escolares, en todos los talleres se propuso modificar esta integración de la siguiente forma: en los centros cuya matrícula sea superior a quinientos alumnos, estará integrado por cuatro Padres de Familia, cuatro Docentes, el

Director del Centro y el Representante Estudiantil, para lo cual entre ellos se elegirá al Coordinador de este Consejo. Asimismo, sobre el arto. 143, la integración de los Consejos Escolares en los centros cuya matrícula sea inferior a quinientos alumnos se propone que sea de la siguiente forma: tres Padres de Familia, tres Docentes, el director del Centro y el Representante Estudiantil, para lo cual entre ellos se elegirá al Coordinador de este Consejo.

### **1. Situación actual del proceso de formación de la Ley General de Educación, cuyos Anteproyectos reposan desde hace tres años en la Asamblea Nacional**

A Noviembre del año 2000, después de treinta y ocho meses de haberse iniciado el debate alrededor de la elaboración de Ley General de Educación, y a veintidós meses de haber iniciado el proceso de elaboración del Plan Nacional de Educación, ambos documentos, centrales para el presente y el futuro de la educación nacional, no logran concretarse para servir como instrumentos normativos que ayuden a divisar con claridad el horizonte de la educación nacional.

La incertidumbre crece porque, del cuerpo global de la propuesta de Ley General de Educación Básica y Media, presentada por el MED a fines de agosto de 1997, en mayo del presente año 2000 fue desprendido el capítulo dedicado a la descentralización de la educación y convertido en el Anteproyecto de Ley de Participación Educativa, dejando vacío de justificación y contenido al Anteproyecto de Ley General de Educación Básica y Media de Agosto de 1997. Lo mismo ocurrió con el Plan

Nacional de Educación que, habiendo finalizado de manera exitosa la fase de elaboración de la Estrategia Nacional de Educación en septiembre de 1999, aún no logra concretarse en Metas, Programas y Proyectos para el desarrollo educativo nacional.

Respecto al Anteproyecto de Ley de Participación Educativa, presentado por el Presidente de la República ante la Asamblea Nacional el 17 de mayo del año 2000, diferentes organizaciones de la sociedad civil nicaragüense relacionadas con el sector educativo, se han pronunciado críticamente respecto a sus propósitos y contenidos durante los meses de junio, julio y agosto del 2000.

Estas organizaciones han sido: el Movimiento Comunal Nicaragüense (MCN); la Coordinadora de Organismos No Gubernamentales, que trabajan con la Niñez y la Adolescencia (CODENI); la Confederación General de Trabajadores de la Educación de Nicaragua (CGTEN-ANDEN); el Movimiento Pedagógico Nacional (MPN); el Foro de Educación y Desarrollo Humano de la Iniciativa por Nicaragua, (FEDH-IPN) y la Procuraduría Especial de los Derechos de la Niñez.

Una síntesis de las principales consideraciones que han sido presentadas por estas organizaciones ante la Comisión Especializada de la Asamblea Nacional, sobre el Anteproyecto de Ley de Participación Educativa, y que tienen que ver con una Ley General de Educación para Nicaragua, son las siguientes:

➤ El Anteproyecto de Ley se presenta como una propuesta de descentralización para la participación ciudadana,

pero lo que en realidad hace es estatizar aún más a la sociedad nicaragüense, extendiendo la estructura y funciones del Estado hasta los padres de familia, estudiantes y docentes. Los Consejos Directivos Escolares, según el Anteproyecto, se constituyen como Asociaciones Civiles, pero cuando se le asignan funciones, pasan a ser pequeños órganos del Estado que son creados para "cumplir y hacer cumplir la política educativa, normas y procedimientos, emanados del Ministerio" (Arto.6 del Anteproyecto), y que cuando no cumplen con este mandato, pueden ser sustituidos o destituidos ("corresponde al Ministerio suspender o sustituir de sus cargos a los miembros del Consejo Directivo Escolar", Arto. 7 del Anteproyecto).

➤ Esta circunstancia manifiesta que no es un Anteproyecto de Ley que ofrece el derecho de participación a los actores educativos, sino que en realidad busca desconcentrar algunas funciones administrativas que antes estaban en manos del Ministerio de Educación (contratación y movimiento de personal, pagaduría, abastecimiento técnico-material, etc.), pero esta entidad continúa con todos los hilos de control y la capacidad de veto en sus manos.

➤ En el artículo 7, se establece que corresponde al Ministerio suspender o destituir de sus cargos a los miembros de los Consejos Directivos Escolares. Es decir, no destituyen a los miembros de los Consejos quienes los nombraron o eligieron (padres de familia, maestros y estudiantes), sino el Estado a quien representan y obedecen los Consejos Directivos Escolares. Esto ratifica que, tanto el Modelo de Autonomía Escolar

como el de Participación Educativa, no son Modelos de Descentralización en el sentido pleno del concepto, sino simples procesos de desconcentración de algunas funciones que antes estaban en manos del Ministerio de Educación.

➤ Los artículos 16 y 17 del Anteproyecto de Ley, se refieren a la cuestión del financiamiento educativo.

➤ El artículo 16 corresponde al financiamiento estatal. En él se afirma que el MECD transferirá a cada Centro Educativo una "partida presupuestaria mensual para cubrir los gastos de funcionamiento del mismo". En este artículo no se dice como se estipulará la cantidad de la partida presupuestaria, ni se menciona si esto será objeto de reglamentación posterior.

➤ El artículo 17 dice de otras formas de patrocinio. Este es el artículo que, por permitir la realización de actividades para la obtención de recursos en las escuelas, es violatoria del artículo 121 de la Constitución Política, ya que garantiza plena legalidad a toda actividad encaminada a ese fin, es decir, a avanzar hacia la privatización de la educación y hacia la liquidación de la responsabilidad del Estado respecto a la Educación y a la gratuidad de la educación pública. Responsabilidades como el reajuste salarial a los docentes, el mantenimiento de las instalaciones educativas y el abastecimiento técnico-didáctico a los centros escolares, poco a poco, a través de ese proceso, han ido pasando a ser responsabilidad de la empobrecida población nicaragüense.

➤ Derivado de lo anterior, es posible concluir que la propuesta de Antepro-

yecto Anteproyecto de Ley de Participación Educativa es, en realidad, la Ley tantas veces reclamada por la reforma neoliberal de la educación nicaragüense camino a su privatización. Primero, en 1997, (agosto) fue presentada como parte de la Ley del Subsistema de la Educación General Básica y Media y ahora, se presenta desprendida de aquella como la Ley de la Autonomía Escolar, ahora llamada de Participación Educativa.

➤ Frente a esta situación, la mayoría de las organizaciones civiles del sector educativo exigen y reclaman:

- a) La aplicación y cumplimiento del Principio No. 8 de la Estrategia Nacional de Educación que a la letra dice: "La Educación se regirá de acuerdo a un proceso de administración y gestión articulado, DESCENTRALIZADO, PARTICIPATIVO, EFICIENTE Y TRANSPARENTE, como garantía de la función social de la educación".
- Demandamos una descentralización que vaya más allá de la simple desconcentración de algunas funciones normativas de carácter administrativo.
- Demandamos una descentralización que incluya principal y fundamentalmente la descentralización del currículo, de cara a que los centros educativos tengan la posibilidad y derecho de construir autónomamente la dieta educativa que más se ajuste a los intereses y necesidades de las poblaciones a que sirven.
- Demandamos una descentralización equilibrada que incluya potestades, funciones y atribuciones; y

los recursos financieros, materiales, técnicos y humanos necesarios para su cumplimiento y realización.

- b) La aplicación y cumplimiento pleno del Principio No. 4 de la Estrategia Nacional de Educación que a la letra dice: "Es deber y derecho de madres y padres de familia, instituciones, organizaciones y demás integrantes de la Sociedad Civil, participar activamente en la planificación, organización, gestión y evaluación del proceso educativo, dentro de la realidad nacional, pluricultural y multiétnica".

- Demandamos participar en los diferentes niveles del sistema escolar, desde el nivel institucional, municipal y departamental, hasta los niveles centrales del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, INATEC, el CNU y del Consejo Nacional de Educación.
- Demandamos participar no sólo en las etapas de ejecución de las líneas de política educativa, sino que también en las de diseño y formulación de políticas, definición de metas, asignación de recursos y evaluación y seguimiento.
- Exigimos que la participación sea considerada un derecho ciudadano en una sociedad democrática y que, por lo tanto, no se vea como una dádiva que el Estado ofrece a padres de familia y sociedad civil.
- Exigimos que no se cobre ni un solo centavo por el derecho de participar en la problemática educativa nacional.

➤ Sobre el sistema de Leyes para la Educación Nacional, las organizacio-

nes civiles se pronuncian desfavorablemente, respecto de una Ley especial para la Autonomía Escolar, al margen de una Ley General de Educación que aún no existe. Lo correcto debió haber sido que el tema de la descentralización de la educación constituya un título de la Ley General de Educación, y que ésta fuera la que se estuviera discutiendo en la Asamblea Nacional en la actualidad (junio-julio 2000).

El proceso correcto debió haber sido:

- 2 Elaboración y aprobación de la Política Educativa Nacional (Estrategia Nacional de Educación ya aprobada).
  - Elaboración y aprobación del Plan Nacional de Educación (todavía en proceso de elaboración).
  - Elaboración y aprobación de la Ley General de Educación (actualmente congelada en las gavetas de la Comisión de Educación, Cultura y Deportes y Medios de Comunicación, de la Asamblea Nacional).

---

### Bibliografía

- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA, (1944). *Ley Fundamental de Instrucción Pública*, 1984, Imprenta Nacional, Managua.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA, (1996). Edición de la Asamblea Nacional, Managua.
- ESGUEVA, A., y GUZMÁN, L.·H., (1996). *Historia de las Constituciones Políticas de la República de Nicaragua*, HISPAMER, Managua
- FORO DE EDUCACIÓN Y DESARROLLO HUMANO, (1999). *Aportes de la Sociedad Civil a los Anteproyectos de Leyes sobre la Educación Nacional, presentados ante la Asamblea Nacional por el Ministerio de Educación (MED) y la Confederación General de Trabajadores de la Educación de Nicaragua (CGTEN-ANDEN)*, Managua.
- FORO DE EDUCACIÓN Y DESARROLLO HUMANO, (2000). *Aportes del Foro de Educación y Desarrollo Humano al Anteproyecto de Ley de Participación educativa presentados ante la Comisión de Educación, Cultura, Deportes y Medios de Comunicación Social de la Asamblea Nacional*, Managua.